

«УМНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ»: глобальный вызов для лиц, принимающих решения

Шарль-Анри МОНТЭН (Франция), 23/04/2012

<http://smartregulation.net>

В настоящее время «умное регулирование» представляет собой набор наиболее передовых принципов и инструментов, призванных помочь разработчикам отраслевых политик в том, чтобы сделать регулирование прозрачным и эффективным при достижении конечных целей. В данной статье содержится краткая история развития регуляторной политики за последнее десятилетие, а также обзор лучших практик со всего мира.

От регулирования к «умному регулированию»

Регулирование - это принцип, правило или условие, которое управляет поведением населения или предприятий. Регулирование используется органами государственной власти, в сочетании с другими инструментами, такими как государственные услуги, налогообложение, государственные программы, механизмы стимулирования для достижения таких целей государственной политики как здравоохранение, безопасность, социально-экономическое благополучие граждан и защита окружающей среды. Регулирование может использоваться для обеспечения справедливых и эффективных рыночных отношений между производителями и потребителями и создания благоприятных условий для торговли и инвестиций.

Регуляторная политика создает условия для принятия политических решений и разработки законодательной базы. Необходимыми условиями являются уведомление разработчиков о намерении проектировать НПА, ресурсы, административные действия, процессы разработки и внедрения, процедуры размещения. Регуляторную политику оценивают по степени актуальности, эффективности и результативности, которые подразумевают соответственно «качество» и «достижение поставленных целей».

«Качественное регулирование» (better regulation) и «Умное регулирование» (smart regulation) являются специфическими типами регуляторной политики, претендующими на высокое качество и результативность регулирования – от разработки до внедрения, и не противоречащими другим направлениям государственной политики.

Факторы развития регуляторной политики

Более эффективное регулирование является частью движения за более эффективное правительство. Оно опирается на желание улучшить качество государственных услуг и необходимость уменьшения государственного вмешательства.

Изначально целью регуляторной политики являлось стремление уменьшить количество нормативных правовых актов (дерегулирование), а также выработать количественные целевые показатели для «освобождения экономики от вмешательства государства» (примеры: США, Австралия и Новая Зеландия в 1980 году). Частично эти тенденции сохранились в некоторых

странах, например в Великобритании и других (политика по «уменьшению регулирования»)

Однако такой подход, казалось, не позволял в полной мере использовать преимущества регулирования, и поэтому в конце 1990-х был разработан более сбалансированный подход, включающий проведение регуляторных реформ, а также подчеркивающий то, что важно качество и результативность норм, а не сокращение их количества. Несколько стран приняли концепцию «качественного регулирования» (better regulation), затем их примеру последовал и Европейский Союз в 2001 году, с некоторыми отличиями в содержании (см. таблицу 2 ниже).

Определения «умного регулирования»

«Умное регулирование» (smart regulation) можно рассматривать как дальнейшее усовершенствование концепции «качественного регулирования» (better regulation). Есть только два наглядных примера официального использования данного термина:

1/ Канада, 2003-2004 гг.: стремление к «более эффективной, гибкой, экономически эффективной, прозрачной и ответственной» регуляторной политике.

2/ Европейский союз: критика политики «качественного регулирования» (better regulation), действовавшей с 2002 года и сконцентрированной в большей степени на снижении административных издержек бизнеса, привела к тому, что Комиссия Баррозу после избрания на второй срок предложила усовершенствованный вариант концепции, который распространился на все 27 стран-членов. Она включает:

- концепцию «жизненного цикла», охватывающего все процессы от разработки акта до оценки фактического воздействия
- достижение экономических целей (конкурентоспособность, экономический рост) при сохранении качества жизни или социальной модели.

Что делает регулирование «умным»? Две вещи: акцент на результатах и участие заинтересованных лиц.

В данной статье термин «умное регулирование» обозначает самый передовой и комплексный тип регуляторной политики.

Преимущества «умного регулирования»

Необходимость качественного регулирования вызвана осознанием того, что хорошо продуманные НПА могут:

- повысить конкурентоспособность;
- способствовать открытости рынка;
- улучшить уровень жизни;
- защитить окружающую среду;
- усилить прозрачность и
- способствовать поддержанию правопорядка.

Как осуществить переход к «умному регулированию»

Адаптировать определение

Как только появляется политическая поддержка регуляторной реформы, в первую очередь, необходимо определить эффективную политику, адаптированную к национальным особенностям. Целесообразно начать обсуждение с определения принципов, которые соответствуют национальным стратегическим целям и не противоречат традициям внутригосударственного регулирования. Перед началом обсуждения можно изучить некоторые примеры зарубежного опыта (см. Таблицу 1), в частности информацию относительно их применения и реализации.

Таблица 1: подборка принципов регуляторной политики

Великобритания (1998)	ЕС (2001) - Доклад Манделькерна	Канада (2004)	ОЭСР (2012)
<ul style="list-style-type: none">• Пропорциональность• Ответственность• Последовательность• Прозрачность• Адресность	<ul style="list-style-type: none">• Необходимость• Пропорциональность• Субсидиарность• Прозрачность• Ответственность• Доступность• Простота	<ul style="list-style-type: none">• Результативность• Экономическая эффективность• Своевременность• Прозрачность• Ответственность	Рекомендации по вопросам регуляторной политики и управления (2012) Содержит 12 принципов

Внедрить инструменты «умного регулирования»

Несмотря на разнообразие в содержании политики «умного регулирования», существует единое мнение в отношении инструментов «умного регулирования»:

- оценка регулирующего воздействия;
- измерение и уменьшение административного бремени;
- упрощение существующего законодательства и регулирования, включая консолидацию, кодификацию;
- консультации с заинтересованными сторонами;
- оценка фактического воздействия;
- доступ к законодательству.

Популяризировать новый подход

Данная политика должна стать источником вдохновения для государственных органов – регуляторов, а также для независимых регулирующих органов. Полезным может стать принятие слоганов, адаптированных к национальным проблемам и культуре таких, как «умное регулирование», «борьба с бюрократией» (образец подобных наименований в разных странах см. в таблице 2).

Также должна быть разработана программа обучения для распространения среди чиновников знаний и практики в области концепций и инструментов «умного регулирования», способных привести к постепенному изменению культуры, что в свою очередь должно способствовать к переходу от процессно-

ориентированного подхода к подходу, ориентированному на результат, где особое место занимают качество и эффективность.

Вызовы

Любая государственная политика встречает определенное сопротивление, однако «умное регулирование» нацелено на изменение глубоко укоренившихся обычаев и практик, принятых в государственных органах. «Умное регулирование» ставит под сомнение эффективность бюрократической машины, в частности чрезмерное использование регулирования как инструмента реализации политики, создание избыточного количества новых норм в ситуации, когда уже существующие не являются действенными инструментами.

Но более серьезным вызовом часто является ошибочная идентификация «умного регулирования» с конкретной повесткой: поскольку считается, что правила защищают ценности или интересы, их исчезновение нередко вызывает сопротивление, а стремление к соревновательности рассматривается как цель, служащая интересам определенных заинтересованных сторон. С помощью правильной информационной политики необходимо обратить внимание на то, что «умное регулирование» - это не идеология, а скорее технократический процесс, целью которого является достижение эффективности в реализации государственной политики, а также на то, что дополнительные консультации с заинтересованными сторонами и широкой общественностью усиливают прозрачность государственных решений и ответственность должностных лиц.

Таблица 2: примеры качественного / умного регулирования по всему миру
(звездочками обозначены ссылки на лучшие практики)

Страна	Целевое назначение	Первоначальная цель или содержание	Значимые институты или инструменты
США	Регуляторная реформа	*Обзор регулирования, анализ издержки-выгоды, *функция критического рассмотрения необходимости регулирования	Управление информации и регуляторных вопросов Административно-бюджетного департамента Белого Дома (OIRA) Указ Президента
Великобритания	Совершенствование регулирования (1998), Уменьшение регулирования (2010)	* Руководящие принципы ; Программное заявление , *ОРВ, *Правило регулирующих-компенсационных мер one-in one-out *регулирование на местном уровне; консультации	Исполнительный комитет по качественному регулированию (BRE) Независимое Управление по качественному регулированию (BRDO)
Канада	Умное регулирование (2003)	* Многоуровневая координация, международный диалог	Казначейство (Treasury Board)
Франция	Повышение качества законодательства	* Качественная подготовка НПА ; борьба с избыточным производством норм, политика в отношении	Государственный Совет, ответственный за публикацию французских законодательных актов онлайн (Conseil d'Etat)

		МСП;	Legifrance)
Германия	Уменьшение бюрократии	Снижение *издержек регулирования	Национальный совет по контролю над нормотворчеством (Normenkontrollrat)
Нидерланды	Регуляторная реформа	*Снижение административных барьеров , электронный документооборот	Консультационный совет по административным барьерам (ACTAL)
Бельгия	Подход к нормотворчеству, ориентированный на конечного пользователя	*Малые решения практических проблем	
Италия	Упрощение нормативно-правовой базы	Упрощение законодательства	* Процедура по сокращению количества НПА (" taglia leggi " procedure)
Египет	Регуляторная реформа	Создание электронной базы данных для всех НПА, затрагивающих бизнес (e-registry)	ERRADA
Австралия	Лучшие практики регулирования	*Политика дерегулирования	Комиссия по продуктивности (Productivity Commission)
Российская Федерация	Регуляторная реформа	ОРВ	Национальный совет по улучшению регулирования (не создан)
Мексика	Регуляторная реформа	Уменьшение бюрократии, качественное регулирование на субнациональном уровне	Федеральная комиссия по совершенствованию регулирования (COFEMER)
Тайвань, Китай	Регуляторная реформа	Национальная конкурентоспособность, * Индекс «Ведение бизнеса» (Doing Business)	
Европейский союз	Качественное регулирование (2002) Умное регулирование (2010)	*ОРВ, упорядочение общего свода законодательных актов ЕС (<i>acquis communautaire</i>), уменьшение бюрократии , *консультации , *оценка фактического воздействия (2010)	Совет по оценке регулирующего воздействия (IAB), Группа Штойбера (Stoiber Group)
ОЭСР	Управление, основанное на регулировании	Обзор национальных возможностей	Рекомендации по регуляторной политике
Всемирный банк	Регуляторная реформа	Улучшение условий ведения бизнеса и инвестиционного климата	Доклад «Ведение бизнеса» (Doing Business report)